Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5807**
14. Wahlperiode 05. 04. 2001

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 14/1211 –

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (1. AÜG-ÄndG)

b) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 14/4220 –

Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG –

A. Problem

a) Nach Ansicht der einbringenden Fraktion sollten nicht mehr notwendige Vorschriften über die Regulierung des Arbeitnehmerüberlassungsverhältnisses zwischen Verleiher und Entleiher sowie des Leiharbeitsverhältnisses zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer im Interesse einer wirkungsvolleren Nutzung des Instruments der Arbeitnehmerüberlassung für einen flexiblen Arbeitskräfteeinsatz und zum Abbau der Arbeitslosigkeit zurückgenommen werden. Dazu sollte

- die zulässige Höchstdauer der Überlassung eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher von 12 Monaten auf 36 Monate erweitert werden,
- das Verbot, die Dauer des Arbeitsverhältnisses zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher auf die Dauer der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken (Synchronisationsverbot), unter der Voraussetzung der tariflichen Entlohnung grundsätzlich aufgehoben und
- die Beschränkung für befristete Arbeitsverträge zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher abgeschafft werden.

b) Mit Vorlage dieses Berichts kommt die Bundesregierung dem vom 9. Deutschen Bundestag in seiner 64. Sitzung am 12. November 1981 bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) erteilten Auftrag nach, dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre,

erstmals zum 30. Juni 1984, über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – zu berichten und hierbei die bei der Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung gewonnenen Erfahrungen einzubeziehen.

B. Lösung

a) **Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. die Ablehnung des Gesetzentwurfs**

b) **Der Ausschuss empfiehlt einvernehmlich, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen**

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Infolge der Erleichterung der Arbeitnehmerüberlassung werden zusätzliche Einstellungen von Leiharbeitnehmern erwartet. Damit käme es nach Auffassung der einbringenden Fraktion tendenziell zu Minderausgaben bei der Bundesanstalt für Arbeit und beim Bund (Arbeitslosenhilfe).

2. Vollzugsaufwand

Der Aufwand der Bundesanstalt für Arbeit für die Überwachung der Verleiherlaubnisinhaber würde geringfügig sinken, weil die von den Verleihern einzuhaltenden Beschränkungen verringert werden.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/1211 abzulehnen;

b) die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf Drucksache 14/4220 zur Kenntnis zu nehmen.

Berlin, den 5. April 2001

Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung

Doris Barnett	**Dr. Klaus Grehn**
Vorsitzende	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Dr. Klaus Grehn

I. Überweisungen, Voten der mitberatenden Ausschüsse, Abstimmungsergebnisse im federführenden Ausschuss und Petitionen

Überweisungen

Der **Gesetzentwurf** auf **Bundestagsdrucksache 14/1211** ist in der 59. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. Oktober 1999 an den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

Die **Unterrichtung durch die Bundesregierung** auf **Bundestagsdrucksache 14/4220** ist in der 143. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. Januar 2001 an den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und an den Innenausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, den Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder und den Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen worden.

Voten der mitberatenden Ausschüsse

a) Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 14/1211

Der **Rechtsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 77. Sitzung am 28. März 2001 beraten und mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 28. März 2001 beraten und mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Gesetzentwurf in seiner 35. Sitzung am 12. April 2000 beraten und mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** hat den Gesetzentwurf in seiner 56. Sitzung am 4. April 2001 beraten und mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 28. Oktober 1999 beraten und mehrheitlich mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

b) Bericht der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 14/4220

Der **Innenausschuss** hat den Bericht der Bundesregierung in seiner 55. Sitzung am 28. März 2001 beraten und empfohlen, ihn zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Bericht der Bundesregierung in seiner Sitzung am 28. März 2001 beraten und empfohlen, ihn zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat die Unterrichtung durch die Bundesregierung in seiner 60. Sitzung am 28. März 2001 beraten und einvernehmlich empfohlen, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** hat den Bericht der Bundesregierung in seiner Sitzung am 4. April 2001 beraten und empfohlen, ihn zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder** hat die Unterrichtung durch die Bundesregierung in seiner 56. Sitzung am 7. März 2001 beraten und einvernehmlich empfohlen, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat den Bericht der Bundesregierung in seiner 58. Sitzung am 4. April 2001 beraten und empfohlen, ihn einvernehmlich zur Kenntnis zu nehmen.

Abstimmungsergebnisse im federführenden Ausschuss

a) Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 14/1211

Der federführende **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat in seiner 34. Sitzung am 1. Dezember 1999 einstimmig beschlossen, eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu dem Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 14/1211 durchzuführen. Die Anhörung fand als 38. Sitzung im Anschluss an die erstmalige Beratung des Gesetzentwurfs in der 37. Ausschuss-Sitzung am 26. Januar 2000 statt. Der Ausschuss hat die Beratung in seiner 86. Sitzung am 28. März 2001 fortgesetzt und abgeschlossen. Im Ergebnis der Beratungen wurde der Gesetzentwurf mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. abgelehnt.

b) Bericht der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 14/4220

Die Unterrichtung durch die Bundesregierung wurde in der 86. Sitzung des Ausschusses am 28. März 2001 beraten. Der Ausschuss hat einvernehmlich empfohlen, die Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Kenntnis zu nehmen.

Petitionen

Im Laufe der Ausschussberatungen wurden auch Petitionen behandelt, zu der der Petitionsausschuss eine Stellungnahme nach § 109 GO-BT angefordert hatte. Eine Petition enthielt rechtliche Einwendungen und Vorschläge zu dem Gesetzentwurf. Insbesondere wandte sich der Petent gegen die vorgesehene Verlängerung der Überlassungsdauer und die beabsichtigte Aufhebung des Verbots, die Dauer des Arbeitsverhältnisses zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer auf die erstmalige Überlassung zu beschränken (Synchronisationsverbot). Durch die Ablehnung des Gesetzentwurfs konnte dem Anliegen des Petenten zum Teil Rechnung getragen werden.

In der anderen Petition wurde gefordert, den sozialen Schutz von Leiharbeitnehmern deutlich zu verbessern. Mit der Ablehnung des Gesetzentwurfs ist zumindest keine Verschlechterung der Situation eingetreten. Es bleibt abzuwarten, ob die Vorschläge der Petentin ggf. in anderen Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen werden.

In einer weiteren Petition wurden Maßnahmen der Arbeitsverwaltung im Zusammenhang mit angeblich unerlaubtem Verleih von Arbeitnehmern an Dritte beanstandet. Durch die Ablehnung des Gesetzentwurfs wurde die rechtliche Situation nicht verändert und dem Anliegen des Petenten insofern nicht entsprochen.

Der Ausschuss wird dies dem Petitionsausschuss mitteilen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

a) Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 14/1211

Früher für notwendig gehaltene Beschränkungen der Nutzung von Arbeitnehmerüberlassung oder zwingende Bestimmungen für das Leiharbeitsverhältnis sollen im Interesse einer noch häufigeren Nutzung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung gelockert oder aufgehoben werden. Soziale Nachteile für Leiharbeitnehmer aus der Lockerung oder Aufhebung seien nicht zu erwarten.

b) Bericht der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 14/4220

Entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages verfolgt der vorliegende Bericht zwei Ziele:

- Zum einem soll die Situation und Entwicklung der erlaubten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung umfassend dargestellt werden. Wie im vorangegangenen Achten Bericht wird dabei auch kurz auf die nichtgewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung eingegangen.
- Der andere Schwerpunkt des Berichts liegt auf der Darstellung der Erscheinungsformen und den Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Dabei beschränkt der Bericht sich, wie bereits die vorangegangenen Berichte, nicht allein auf die Erfahrungen mit dem BillBG, sondern stellt die Entwicklung im gesamten Bereich der illegalen Beschäftigung dar. Eine Beschränkung auf die Erfahrungen mit dem BillBG würde zu einem unvollständigen Bild über die Erfolge und Probleme bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, des Leistungsmissbrauchs und der Schwarzarbeit führen.

Die in dem Berichtszeitraum von 1996 bis 1999 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen und zur Beratung in den Gesetzgebungsorganen gelangten Gesetzentwürfe wurden in die Darstellung einbezogen.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Bundestagsdrucksachen 14/1211 und 14/4220 verwiesen.

III. Öffentliche Anhörung

Zu der öffentlichen Anhörung, die am 26. Januar 2000 als 38. Sitzung stattfand, haben die Anhörungsteilnehmer schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die zusammengefasst in der Ausschussdrucksache 14/535 verteilt wurden.

Nachstehend werden die wesentlichen mündlichen Aussagen der Sachverständigen komprimiert dargestellt.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die eben erwähnte Ausschussdrucksache und das Wortprotokoll der Anhörung verwiesen.

Der **Themenkatalog** umfasste folgende Punkte:

1. Arbeitsmarktpolitische Aspekte der Arbeitnehmerüberlassung
2. Grundstruktur des Gesetzentwurfs
   - Erhöhung der Höchstdauer der Arbeitnehmerüberlassung
   - Aufhebung des Synchronisationsverbots
   - Abschaffung der Beschränkung befristeter Arbeitsverträge
3. Arbeits- und tarifrechtliche Aspekte

Als **Sachverständige** waren geladen:

1. Sozialpartner
   - Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
   - Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
   - Bundesverband Zeitarbeit
   - Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
   - Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG)
   - Industriegewerkschaft Metall (IG Metall)
2. Sonstige Institutionen
   - Bundesanstalt für Arbeit
   - Institut der Deutschen Wirtschaft
3. Einzelsachverständige
   - Wilhelm Oberste-Beulmann
   - Franz Josef Düwell
   - Dietrich Paulmann
   - Prof. Dr. Wolfgang Böhm
   - Helmut Rudolph
   - Michael Eckert (schriftliche Stellungnahme, an der Anhörung nahm Mathias Dörsan teil)
   - Jürgen Ulber

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)** machte auf die Beschäftigungserfolge durch die Zeitarbeit in Nachbarländern aufmerksam. Bei einem Abbau der Hemmnisse, die den Einsatz von Zeitarbeit in den Unternehmen erschwerten, würde es zu einem Schub in diesem Bereich kommen. Zeitarbeit könne helfen, Überstunden abzubauen. Durch eine Erhöhung der Verleihdauer auf 36 Monate könnten die Firmen Ausfallzeiten von Mitarbeitern, die sich im Erziehungsurlaub befänden oder länger-

fristig erkrankt seien, besser auffangen. Bei einer Aufhebung des Synchronisationsverbotes sei davon auszugehen, dass die Übernahmebereitschaft der Unternehmen nicht geschwächt, sondern eher gestärkt werde.

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)** wies darauf hin, dass im Bereich des Handwerks die Zeitarbeit nur eine geringe Rolle spiele; die Kollegenhilfe werde wesentlich mehr genutzt. Durch § 1a AÜG – Anzeige der Überlassung – werde der Kollegenhilfe jedoch ein bürokratisches Hemmnis in den Weg gelegt: Da die Anzeigepflicht in kleinen Unternehmen meist unbekannt sei, werde erst im Nachhinein festgestellt, dass gegen sie verstoßen wurde. Eine Aufhebung des Synchronisationsverbotes sei sinnvoll, um die Chancen für Arbeitslose, in das Erwerbsleben hineinzukommen, zu erhöhen.

Der **Bundesverband Zeitarbeit** hob hervor, dass Zeitarbeit Arbeitsplätze schaffe. Im Durchschnitt würden etwa 30 Prozent der überlassenen Arbeitnehmer abgeworben. Die Zeitarbeiter seien kein Ersatz für Stammmitarbeiter, sondern viele Firmen bedienten sich der Zeitarbeit, um die Zeitarbeiter fest in ihren Betrieb einzustellen. Die Gefahr, dass bei einer Verlängerung der Verleihdauer auf 36 Monate die Entleihbetriebe weniger Mitarbeiter fest einstellten, bestehe nicht. Grundsätzlich gebe es bei den Arbeitgebern die Bereitschaft, Tarifverträge abzuschließen. Zunächst sei aber zu klären, welche Gewerkschaft zuständig sei. Eine Lockerung des Gesetzes werde die soziale Situation der Zeitarbeit-Arbeitnehmer nicht verschlechtern. Die Mitarbeiter von Zeitarbeitsfirmen hätten dieselben Rechte wie andere Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland auch. Das Beispiel Holland beweise, dass Zeitarbeit nicht zur Vernichtung von Arbeitsplätzen führe, sondern die Stammarbeitsplätze absichere.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** schätzte ein, dass eine Ausschöpfung des gesamten Flexibilisierungspotentials zu einem Beschäftigungsabbau von ca. 20 Prozent führe. Die Arbeitnehmerüberlassung als eines dieser Flexibilisierungsinstrumente teile diese Wirkung in besonderem Maße. Die Strategie der Unternehmen, niedrigste Belegschaftsbestände durch den Einsatz von Leiharbeitern zu ergänzen, würde durch eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Arbeitnehmerüberlassung gefördert. Bei den Arbeitnehmern sei die Leiharbeit unbeliebt: Zwei Drittel der Eintritte in Leiharbeit erfolgten aus der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsbedingungen in der Leiharbeit seien besonders schlecht; so gebe es einen großen Abstand zu den Löhnen für vergleichbare Arbeit. Wegen der hohen Gesundheitsgefährlichkeit und Unfallhäufigkeit der Leiharbeit sei von den Berufsgenossenschaften verlangt worden, den Beitrag auf etwa 14 Prozent hochzusetzen. Leiharbeit könne nur unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen verglichen werden. In den Ländern, in denen – wie in den Niederlanden – die Leiharbeit eine größere Rolle spiele, seien der Kündigungsschutz wesentlich ausgeprägter und die Zulassung von Befristungen reduzierter. Die Abstände zwischen den normalen Entgelten und denen in der Leiharbeit wüchsen ständig. Bei ungelernten Arbeitnehmern lägen sie bei etwa 40 Prozent.

Die **Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG)** bestritt, dass Leiharbeit einen nennenswerten Beitrag zum Überstundenabbau leisten könne. Doch fehlten dazu derzeit Statistiken. Es sei äußerst unwahrscheinlich, dass durch die „Liberalisierung“ i. S. des Gesetzentwurfs ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit geleistet werde. Arbeitnehmerüberlassung, richtig verstanden, solle in erster Linie einen kurzfristigen und kurzzeitigen Personalbedarf abdecken. Eine Überlassungsdauer von bis zu drei Jahren habe mit diesem Gesetzeszweck der Leiharbeit erkennbar nichts mehr zu tun. Das Verleihen eines Arbeitnehmers für drei Jahre sei keine „Zeitarbeit“ mehr, sondern stelle eine offene oder versteckte Form der Arbeitsvermittlung dar.

Die **Industriegewerkschaft Metall (IG Metall)** sah in einer Lockerung der Regelungen der Arbeitnehmerüberlassung die Gefahr der Umgehung von Tariflohn und Tarifverträgen. Je länger die Überlassungsdauer sei, desto größer werde der Anteil derjenigen Arbeitsverhältnisse in einem Betrieb, die nicht mehr tarifgebunden seien. Damit würden zunehmend tariflose Zustände entstehen. Es sei mehrfach versucht worden, mit der Zeitarbeitsbranche Tarifverträge abzuschließen: Diese sei aber nicht wirklich dazu bereit. Ein Bereich, in dem die Arbeitgeber nicht bereit seien, sich tarifvertraglich zu binden, sollte vom Gesetzgeber nicht gefördert werden.

Die **Bundesanstalt für Arbeit (BA)** machte deutlich, dass eine Verlängerung der Verleihzeit wahrscheinlich nicht zu einer stärkeren Anwendung der Leiharbeit in der Praxis führen würde. Im Jahre 1999 dauerten ca. 50 Prozent der Verleiharbeitsverhältnisse bis zu drei Monaten und ca. 40 Prozent drei Monate bis 12 Monate. Im Bereich der Leiharbeit seien tarifliche Regelungen notwendig, weil deren Fehlen die Arbeit der Bundesanstalt für Arbeit bei der Vermittlung in Zusammenarbeit mit den Zeitarbeitsfirmen erschwere. Bei einer Ausweitung der Befristung soweit, dass die Verleihmöglichkeit an die Befristung gekoppelt werden könne, trage der Leiharbeitgeber kaum noch ein Risiko. Dies spreche gegen die Ausweitung der Befristung. Das Arbeitgeberrisiko werde verringert; Probleme in der Weiterbeschäftigung würden auf die Sozialversicherungsträger abgewälzt. Unter Berücksichtigung der derzeitigen Situation auf dem Arbeitsmarkt gebe es keine dringende Notwendigkeit, gesetzliche Veränderungen vorzunehmen.

Das **Institut der Deutschen Wirtschaft** ging auf die unterschiedliche Bedeutung der Zeitarbeit in verschiedenen Ländern ein: Der Anteil der Zeitarbeit sei – bezogen auf die abhängige Beschäftigung – in einigen Ländern deutlich größer als in Deutschland. Deutschland rangiere allenfalls im unteren Mittelfeld. Der Regulierungsindex und die Regulierungsintensität seien im internationalen Vergleich in Deutschland als eher hoch einzustufen. Die Schutzfunktion des allgemeinen Arbeitsrechts sei durch die bisherige Liberalisierung des AÜG weder gelockert noch ausgehöhlt worden. Die Zeitarbeit habe hinsichtlich des Übergangs von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung positive Integrationswirkungen. Wegen der Expansion der Zeitarbeit gebe es eine Art „Imagekonkurrenz“ der Zeitarbeitsfirmen um geeignete Kräfte. Zeitarbeit sei zur Überwindung von Arbeitskräfteengpässen besonders geeignet. In den USA sei der Anteil von Akademikern an den Zeitarbeitern genauso hoch wie unter den Nichtzeitarbeitern. In Deutschland hingegen liege dieser Anteil nur bei etwa drei bis vier Prozent. Bei einer Erhöhung der Überlassungsdauer könnte die Zeitarbeit auch für qualifizierte Kräfte an Bedeutung gewinnen.

Sachverständiger Oberste-Beulmann hob hervor, dass mit der ÖTV ein Tarifvertrag abgeschlossen worden sei, der nur die Entlohnung nicht berücksichtige. Diese richte sich generell nach den Tariflöhnen der Entleihbetriebe. Damit werde erreicht, Lohndumping zu vermeiden. Ein gesetzlicher Mindestlohn sei zweckmäßig: 15 DM seien dabei eine politische Zielgröße. Beim Einzelhandel könne dieser Betrag auch geringer sein. Wegen der durchschnittlichen Verleihdauer von maximal fünf bis sechs Monaten gestalte sich die Zusammenarbeit mit den Betriebsräten schwierig. Dies sei auch darauf zurückzuführen, dass die Verleihfirmen viele Mitarbeiter an die Entleihbetriebe verlören. Die Zeitarbeit habe zwar noch immer einen negativen Touch, dies habe sich aber erheblich geändert. Wichtig sei es daher, Tarifverträge abzuschließen. Darin seien entsprechende Arbeitszeiten, aber auch Arbeitnehmerrechte und zusätzliche Leistungen wie Urlaubsgeld, Weihnachtsgratifikationen u.a. zu regeln.

Sachverständiger Düwell regte im Falle einer Verleihdauer von über sechs Monaten an, ein passives und aktives Wahlrecht der Entliehenen einzuführen. § 8 Betriebsverfassungsgesetz räume das passive Wahlrecht nach einer Beschäftigungsdauer von sechs Monaten ein. Es sei die Frage zu stellen, warum die überlassenen Arbeitnehmer, die genauso in einen Entleiherbetrieb eingegliedert würden wie die Stammarbeiter, schlechter gestellt werden sollten als diese. Dafür gebe es keinen sachlich zu rechtfertigenden Grund. Das Synchronisationsverbot schütze die Bundesanstalt für Arbeit davor, übermäßig in Anspruch genommen zu werden. Es schütze aber auch die Arbeitnehmer, die in dem Dreiecksverhältnis Verleiher, Entleiher und Arbeitnehmer besonderen Gefährdungen ausgesetzt seien. Bei einem Wegfall des Synchronisationsverbotes entfalle der Schutz in diesen beiden Funktionen. Die Voraussetzung der tariflichen Entlohnung vermag diesen Mangel nicht zu beheben. Rechtstechnisch sei diese Regelung darüber hinaus zumindest unklar formuliert.

Sachverständiger Paulmann veranschaulichte die Integrationsfunktion der Zeitarbeitsfirmen, die nur dann zum Tragen kommen könnte, wenn derjenige, der längere Zeit nicht mehr gearbeitet habe, geringer entlohnt werde. Mit zunehmender Zugehörigkeit zu einem Zeitarbeitsunternehmen werde die Lohndifferenz kleiner. Steigende Qualifikation führe zu gleichen Gehältern wie in den Stammbetrieben. In seinem Unternehmen betrage die durchschnittliche Zugehörigkeit 14 Monate. Ein Ingenieur beispielsweise habe nach einem Jahr den gleichen Lohn wie ein Stammarbeiter. Bei einem Hilfsarbeiter, der helfe, Überstunden in einem Betrieb abzubauen, sei dies nicht der Fall. Ein Tarifvertrag könne auf die vielen Besonderheiten der Einstellung keine Rücksicht nehmen. Er schlage vor, den Tariflohn des Stammbetriebes zu zahlen, um die Verleihfirmen nicht dem Vorwurf des Lohndumpings auszusetzen.

Sachverständiger Prof. Dr. Böhm wies darauf hin, dass auf ein legales Leiharbeitsverhältnis fünf illegale kämen. Dies sei dadurch zu erklären, dass die Zeitarbeit wegen der Gesetzeslage bestimmte Angebote nicht unterbreiten könne. Andere würden mit Etikettenschwindel – nämlich Scheinwerkverträgen und Scheinselbständigkeit – in diese Lücke springen. Um eine seriöse Branche Zeitarbeit zu entwickeln, müssten hier die gleichen Bedingungen geboten werden, wie sie andere jetzt schon hätten.

Sachverständiger Rudolph führte die Expansion der Leiharbeit u. a. auf die wesentlichen Lohnunterschiede zwischen Entleih- und Verleihbranche zurück. 1998 habe die Differenz zum gesamtdurchschnittlichen Lohnniveau in Westdeutschland 60 zu 100 und in Ostdeutschland 68 zu 100 betragen. Im Jahre 1990 sei der durchschnittliche Abstand mit 72 zu 100 noch geringer gewesen. Die Expansion der Leiharbeit funktioniere also auf Grund der Kostendifferenziale zwischen Entleih- und Verleihbetrieb. Diese Differenziale würden umso größer, je stärker in so genannten Hochlohnbranchen, wie im Maschinenbau oder der Elektrotechnik, entliehen werde.

Sachverständiger Dörsan charakterisierte das Synchronisationsverbot als hinderlich für eine weitere Flexibilisierung der Arbeitnehmerüberlassung. Im Regelfall habe das Zeitarbeitsunternehmen kein Interesse daran, Arbeitnehmer nur kurzfristig einzusetzen. Vielmehr sei es daran interessiert, die bei ihm beschäftigten Arbeitnehmer als sein Kapital möglichst langfristig zu binden. Arbeitnehmer, die nur über eine geringe Qualifikation verfügten und auf dem Arbeitsmarkt wenig gefragt seien, würden momentan von den Zeitarbeitsunternehmen äußerst zurückhaltend beschäftigt. Eine Aufhebung des Synchronisationsverbots wäre vor diesem Hintergrund begrüßenswert.

Sachverständiger Ulber konstatierte einen Zusammenhang zwischen dem Abbau von Stammarbeitsplätzen und dem Abbau von Personalreserven mit selbst verursachter personeller Unterdeckung und einer dann entstehenden Notwendigkeit des Einsatzes flexibler Instrumente wie Leiharbeit und befristeter Arbeitsverhältnisse. Es bestehe keine Notwendigkeit, bei 36 Monaten Laufzeit eines Arbeitsverhältnisses Leiharbeitnehmer einzusetzen. Im Bereich der Informationstechnologie sei das Arbeitskräftereservoir überhaupt nicht vorhanden, um das ohnehin schon vorhandene Stellenangebot der Normalbetriebe abzudecken. Daran könnten auch Zeitarbeitsfirmen nichts ändern. Der Gesetzentwurf führe zu einer weiteren Verlagerung von Beschäftigungsrisiken und sei auch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht abzulehnen.

IV. Ausschussberatungen

Einig war sich der Ausschuss darüber, dass sich infolge des rasanten Umbruchs der Arbeitswelt traditionelle Dauerarbeitsverhältnisse – „Normalarbeitsverhältnisse“ – auf dem Rückzug befinden. Gestritten wurde über die Frage, ob eine Lockerung der Bestimmungen der Zeitarbeit – wie sie der Gesetzentwurf vorsieht – positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hätte.

Die Mitglieder der **Fraktion der CDU/CSU** vertraten die Ansicht, es seien alle Mittel zu nutzen, um die Situation auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Ziel des Gesetzentwurfs sei es daher, die Bestimmungen zur Arbeitnehmerüberlassung zu lockern bzw. aufzuheben, um die Funktion der Zeitarbeit als Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und regulärer Beschäftigung zu stärken. Dazu soll u. a. die zulässige Höchstdauer der Überlassung eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher von 12 auf 36 Monate erweitert werden. Das Verbot, die Dauer des Arbeitsverhältnisses zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher auf die Dauer der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken

– das sog. Synchronisationsverbot –, sollte aufgehoben werden. Der Bericht der Bundesregierung mache die wachsende Bedeutung der Leiharbeit deutlich. Für Arbeitslose eröffne sie die Chance des Wiedereinstiegs in den ersten Arbeitsmarkt. Im Hinblick auf die Schwarzarbeit sei eine konsequente Ursachenforschung nötig. Legale Beschäftigung müsse zu angemessenen Kosten erfolgen können, derzeit sei Arbeit einfach zu teuer.

Die Mitglieder der **Fraktion der SPD** lehnten den Gesetzentwurf ab, weil er keine zusätzliche Beschäftigung schaffe. Für eine Verlängerung der Verleihdauer eines Arbeitnehmers auf drei Jahre bestehe kein Bedarf: Dies sei eigentlich keine Zeitarbeit mehr. Auch ein Wegfall des Synchronisationsverbotes sei nicht arbeitsplatzfördernd, da damit die Gefahr verbunden sei, dass weitere befristete Arbeitsverhältnisse entstünden und die Arbeitnehmer in der Zwischenzeit arbeitslos würden. Dies käme einer Verlagerung des Arbeitgeberrisikos zu Lasten der Sozialversichrungsträger gleich. Für einen Nachweis, dass Leiharbeit zusätzliche Arbeitsplätze schaffe, fehlten konkrete empirische Daten. Zeitarbeit leiste jedoch einen positiven Beitrag zur Integration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt und beim Abbau von Überstunden.

Die Mitglieder der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** meinten, der Gesetzentwurf sei für die betroffenen Arbeitnehmer kein Gewinn. Eine Aufhebung des Synchronisationsverbotes bedeute ein Abwälzen der Beschäftigungsrisiken der Leiharbeitsfirmen auf die Arbeitslosenversicherung. Eine Verlängerung der Höchstdauer der Leihzeit bringe wahrscheinlich wenig Nutzen, weil ohnehin nur wenige Leiharbeitnehmer länger ausgeliehen werden können. Die Brückenfunktion der Leiharbeit zum ersten Arbeitsmarkt sei jedoch positiv zu bewerten.

Die Mitglieder der **Fraktion der F.D.P.** hielten den Gesetzentwurf für überwiegend positiv. Die Verlängerung der Überlassungsdauer auf 36 Monate sei zweckmäßig. Die Aufhebung des Synchronisationsverbotes stelle eine Chance für zahlreiche Arbeitslose dar, in den ersten Arbeitsmarkt zu gelangen. Die Übernahmequote der Leiharbeitnehmer betrage nach Schätzungen des Bundesverbandes Zeitarbeit etwa 30 Prozent. Die tarifliche Situation der Leiharbeiter bedürfe allerdings einer Klärung.

Die Mitglieder der **Fraktion der PDS** erklärten, die von der Fraktion der CDU/CSU vorgeschlagenen Änderungen gingen in die falsche Richtung. Das gesellschaftliche Arbeitsvermögen werde mit der Arbeitnehmerüberlassung nicht vermehrt. Leiharbeitnehmer würden dazu missbraucht, tarifliche Regelungen und Sozialstandards zu unterlaufen. So sei die Unfallhäufigkeit viel höher als in Normalarbeitsverhältnissen. Auch seien die Leiharbeitnehmer größeren gesundheitlichen Gefährdungen ausgesetzt. Angesichts der Tatsache, dass ca. 80 Prozent der Leiharbeitnehmer bis zu drei Monaten demselben Entleiher überlassen werden und dieser Anteil seit 1998 um 20 Prozent gestiegen ist, ist eine Verlängerung auf 36 Monate wirkungslos. Einen Übergang in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse gebe es nur selten.

Berlin, den 5. April 2001

Dr. Klaus Grehn
Berichterstatter

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333